

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR DA FORÇA AÉREA

2007/2008



TII

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

**Estrutura Organizacional de Comando e Apoio das
Bases Aéreas**

Mário Correia Martins
CAP/TPAA



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE COMANDO
E APOIO DAS BASES AÉREAS**

CAP/TPAA Mário Correia Martins

Trabalho de Investigação Individual do CPOS/FA

Lisboa 2008



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE COMANDO
E APOIO DAS BASES AÉREAS**

CAP/TPAA Mário Correia Martins

Trabalho de Investigação Individual do CPOS/FA

Orientador: TCOR NAV Eugénio

Lisboa 2008



Agradecimentos

Este trabalho resulta de contributos inestimáveis de um vasto leque de pessoas e organismos. Sem essa colaboração efectiva, que encerra em si mesmo um conjunto de experiências vivas, a sua realização não seria mais que uma condensação teórica sobre o tema, cuja validade prática seria inócua.

Portanto, um primeiro agradecimento para os Comandantes de Unidade, de Grupo e de Esquadra das Bases Aéreas que proporcionaram e incentivaram o contacto aberto com os serviços, permitindo a recolha de elementos necessários à investigação.

Também um agradecimento, aos Órgãos de Planeamento e Comandos Funcionais da Força Aérea pela enorme disponibilidade de documentação e informação sobre a matéria em estudo.

Um agradecimento especial para o orientador, Tenente Coronel Eugénio, pelo empenho construtivo, pelas sugestões e sobretudo, pela lealdade na crítica e no respeito pelo meu trabalho.

Finalmente, uma palavra de gratidão para a minha família, pela compreensão da ausência e pelo estímulo e ânimo que proporcionam.



Índice

	Pág.
1. Introdução	1
2. Enquadramento conceptual	4
a. Matriz normativa	4
b. Corpo de conceitos	5
3. Modernização da Administração Pública	7
a. Princípios, programas e medidas de acção	7
b. Orientações reformadoras na Força Aérea	8
4. A actual estrutura orgânica de comando e apoio das Bases Aéreas	10
a. Órgãos de apoio directo ao comando	10
b. Órgãos de planeamento e controlo	11
c. Órgãos logísticos, administrativos e financeiros	13
5. A modernização administrativa no contexto da Base Aérea	19
a. Princípios e conceitos adaptáveis	19
b. Redefinição e agregação de tarefas	20
c. Extinção de órgãos e contratualização de serviços	21
d. Aproximação a um modelo de reorganização	22
(1) Estrutura de comando, planeamento e controlo	23
(2) Estrutura de suporte e apoio	24
(3) Racionalização na utilização dos recursos	24
e. Condicionantes da reorganização estrutural da Base Aérea	25
6. Conclusão	26
Bibliografia	30
 Anexo A – Estrutura orgânica de comando e apoio da Base Aérea	 A1 a A2
Anexo B – Recursos humanos afectos à estrutura de comando e apoio	B1 a B4
Anexo C – Redesenho Estrutura orgânica de comando e apoio	C1
Anexo D – Análise de custos	D1



Resumo

O Governo elegeu a modernização da Administração Pública como um objectivo político determinante para o desenvolvimento do país.

Na continuidade desta linha de acção, o Chefe de Estado Maior da Força Aérea determinou a revisão de regulamentos e manuais, no sentido de adequar a estrutura da organização à missão da Força Aérea e aos meios disponíveis.

É no âmbito desta ideia de mudança e considerando a influência decisiva que a estrutura orgânica da Base Aérea tem no desempenho global do sistema de armas, operado pela Força Aérea, que este estudo “ *Estrutura organizacional de Comando e Apoio das Bases Aéreas*” deve ser enquadrado.

Neste contexto, este trabalho elencou os princípios e medidas preconizadas nos programas de modernização administrativa e com relevância em eventuais ajustamentos estruturais a efectuar na Base Aérea. Identificou e caracterizou de forma exaustiva os órgãos e serviços que compõem a estrutura actual, sinalizando deficiências, potencialidades e recursos afectos.

Na continuidade do estudo e em resultado da investigação, foi enunciado um conjunto de alterações baseadas na aplicabilidade dos princípios da modernização administrativa, que sistematizados num modelo conceptual deram origem a uma estrutura diferente da actual.

A conclusão mais importante que se extrai, é que a adopção dos princípios já referidos, no contexto da reestruturação da Base Aérea obrigam a um redesenho da sua estrutura orgânica, complementada com medidas de simplificação administrativa.

Para concretizar este propósito recorreu-se ao método de investigação em ciências sociais proposto por Raymond Quivy. Foi formulada uma questão central, que constituiu o eixo central da investigação. Esta deu origem a quatro perguntas derivadas, cujas respostas formaram a base de construção do modelo.

Todo o processo investigativo, foi assente, fundamentalmente, na revisão bibliográfica, na observação, na experiência do autor e em entrevistas.

Pretende-se pois, que este estudo seja apenas um contributo para reflexão e se constitua como pergunta de partida para outros trabalhos de ajustamentos estruturais que a Força Aérea merece.



Abstract

The government chose the modernization of public administration as a political objective determinant for the development of the country.

In continuation of this line of action, the Head of State's Largest Air Force determined the review of regulations and manuals, to adapt the structure of the organization to the mission of the Air Force and the means available.

It is under this idea of change and considering the decisive influence that the organisational structure of Air Base is in the overall performance of the system of arms, operated by the Air Force, that this study "Organizational Structure and Support Command of the Air Bases" should be framed.

In this context, this work associates the principles and measures recommended in the programmes of administrative modernization and relevance in any structural adjustments to be made in the Air Base. Identified and characterized in full bodies and services that make up the current structure, signalling weaknesses, potential and resources.

In continuation of the study and as a result of the research, has been stated a number of changes based on the applicability of the principles of administrative modernization, which systematized in a conceptual model led to a structure different from today.

The most important conclusion which is extracted is that the adoptions of the principles cited in the context of the restructuring of Air Base require a redesign of its organisational structure, complemented by measures of administrative simplification.

To achieve this purpose resorted to the method of research in social sciences proposed by Raymond Quivy. It was made a central issue, which was the central axis of the investigation. This led to four questions derived whose answers formed the basis for building the model.

The entire investigative process was based primarily on the literature review, comment on, the experience of the author and interviews. It is therefore, that this study is only a contribution to reflection and that question is as a basis for other works of structural adjustments that the Air Force deserves.



Palavras-chave

Administração pública, Amplitude de controlo, Atribuições, Autoridade, Desburocratização, Desmaterialização, Eficácia, Eficiência, Estrutura orgânica, Funções, Missão, Modernização administrativa, Processo, Racionalização, Reorganização, Tarefas, Unidade de comando.



Lista de abreviaturas

AMA - Agência para a Modernização Administrativa

AP - Administração Pública

BA - Base Aérea

CEMFA - Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

CI - Centro de Informática

CLAFA - Comando Logístico e Administrativo da Força Aérea

COFA - Comando Operacional da Força Aérea

CPESFA - Comando de Pessoal da Força Aérea

CS - Centro de Saúde

DFFA - Direcção de Finanças da Força Aérea

DST - Delegado de Segurança em Terra

EA - Esquadra de Abastecimento

EAI - Esquadra de Administração e Intendência

EMB - Esquadra de Manutenção Base

EMFA - Estado Maior da Força Aérea

EMMET- Esquadra de Manutenção de Material Electrotécnico de Terra

FA - Força Aérea Portuguesa

FFAA - Forças Armadas

GA - Grupo de Apoio

GABCOM - Gabinete do Comando

GAS - Gabinete de Apoio Social

GO - Grupo Operacional

GP - Gabinete de Planeamento

GPA - Gabinete de Prevenção de Acidentes

GT - Gabinete Técnico

LDNFA - Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas

LOBOFA - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas

LOFA - Lei Orgânica da Força Aérea

MA - Modernização Administrativa

MDN - Ministério da Defesa Nacional

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

SA - Secção de Aquisições

SG - Secretaria Geral



SIG - Sistema Integrado de Gestão

SJ - Secção de Justiça

RFA - Regulamento da Força Aérea

RRTDP - Repartição de Registo e Tratamento de Dados de Pessoal

UCMA - Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa



1. Introdução

Em tempos de mudança, a informação e o conhecimento são decisivos para perceber e acompanhar as transformações que vão ocorrendo nas sociedades.

Nesta perspectiva, os Estados tendem a organizar-se e a implementar medidas que materializem estas preocupações condicionadas, naturalmente, quer pela exigência do cidadão contribuinte, quer pela resistência à mudança, própria das estruturas instituídas.

Em Portugal, o Estado, através da sua Administração Pública (AP), tem procurado, introduzir políticas, estratégias e procedimentos, que visam melhorar o seu desempenho, caminho que designou como *Modernização*.

Nas Forças Armadas, a abertura à integração de novos modelos de organização e gestão, deve ser um objectivo estratégico, que atingido, terá reflexos positivos no cumprimento da missão.

É no âmbito da influência decisiva que a estrutura orgânica da Base Aérea (BA) tem no desempenho global do sistema de armas, operado pela Força Aérea (FA), que este trabalho “*Estrutura organizacional de Comando e Apoio das Bases Aéreas*” deve ser enquadrado. Pretende-se pois, que seja um contributo para análise e reflexão.

Justificação e interesse do tema

O programa do actual governo, ao eleger a reforma da AP como um objectivo político determinante para o desenvolvimento do país, estabeleceu um vasto plano de reestruturação dos serviços do Estado e de simplificação administrativa, operacionalizados através de programas específicos e extensivos, naturalmente, à Defesa Nacional e às Forças Armadas.

Na continuidade desta linha de acção, o Chefe de Estado Maior da Força Aérea (CEMFA) determinou a revisão de regulamentos e manuais, no sentido de adequar a estrutura da organização à missão da FA e aos meios disponíveis.

É neste quadro de reforma, que a investigação se vai desenvolver. Enunciar um modelo de estrutura organizacional de comando e apoio, ajustado à missão e realidade da BA, que incorpore na sua génese, os princípios preconizados nos programas de Modernização Administrativa (MA), é sem dúvida um desafio interessante e oportuno.

Objecto de estudo e sua delimitação

A acção investigativa decorrerá na BA e incidirá, unicamente, sobre os órgãos na dependência directa do comandante e na estrutura de apoio logístico, administrativa e



financeira. A confrontação desta realidade com o quadro legislativo aprovado pelo governo em matéria de modernização da AP, conjugada com as orientações vertidas no Despacho nº 69/07 do CEMFA de 20 de Setembro, será o objecto do estudo.

É retirado deste propósito a área operacional. Esta requer, só por si, estudos específicos, condicionados pelos sistemas de armas que opera e pela dinâmica organizacional própria.

Objectivo e metodologia

No intuito de atingir o objectivo geral: *identificar os princípios preconizados na reforma da AP e a sua adequabilidade à realidade da BA em eventuais reestruturações*, o desenvolvimento do trabalho teve como referência orientadora o método de investigação em Ciências Sociais, proposto por Raymond Quivy.

Esta metodologia prevê o estabelecimento de uma pergunta de partida, que será o eixo central de toda a acção investigativa, que em concreto será: ***Como deverá a estrutura de comando, logística, administrativa e financeira das Bases Aéreas ser redesenhada, em função dos princípios preconizadas nos Programas de Modernização da Administração Pública?***

Desta pergunta decorrem algumas questões derivadas que se julgam pertinentes e às quais a investigação vai tentar dar resposta:

Q1 - Quais os princípios e medidas previstos, nos programas de MA que podem ser consideradas na reestruturação da BA?

Q2 - Quais as tarefas que podem ser redefinidas ou agregadas?

Q3 - Quais as actividades que podem ser eliminadas ou contratualizadas com entidades externas?

Q4 - Qual o impacto que a adopção de medidas de reajustamento estrutural, tem na racionalização de meios?

Desta forma, a pesquisa centrou-se na análise de diversas obras temáticas, do quadro legislativo e regulamentar em vigor, em dados estatísticos e práticas recolhidos nas BA.

Foram também, realizadas entrevistas informais e exploratórias ao Chefe de Repartição de Organização e Métodos da Divisão de Operações do Estado Maior da Força Aérea (EMFA), ao Presidente do grupo de trabalho de revisão dos Manuais das BA, ao Comandante do Grupo de Apoio da BA5, ao Subdirector da Direcção de Finanças, ao Chefe da Repartição de Registo e Tratamento de Dados da Direcção de Pessoal.



Por se tratar de um estudo de organização, ancorado em revisão bibliográfica, na observação e em experiências pessoais de entrevistados, não foram formuladas hipóteses dada a impossibilidade de encontrar indicadores precisos e elucidativos para as testar.

Estrutura e conteúdo

O trabalho foi estruturado no sentido de tornar clara a distinção entre dois grandes momentos de estudo. Uma primeira parte, composta por três capítulos. Os dois primeiros tratam do enquadramento conceptual, da moldura normativa enformadora da reforma da AP, bem como das orientações estruturantes delineadas pelo CEMFA. O terceiro descreve e problematiza as estruturas de comando e apoio das BA, traduzindo a pesquisa e o trabalho de campo realizados.

Na segunda parte, composta por um único capítulo, é analisada a adequabilidade e praticabilidade dos princípios e programas previstos na MA à realidade da BA, enunciando um modelo de análise e a confrontação dos resultados face às perguntas derivadas, procurando, assim, dar resposta à questão central.

O trabalho termina com as conclusões, elencando algumas recomendações entendidas como pertinentes.



2. Enquadramento conceptual

A actividade humana organizada traduz dois imperativos fundamentais e opostos: a divisão do trabalho por tarefas a serem realizadas e a coordenação das mesmas. “*A estrutura de uma organização pode ser definida simplesmente como o total da soma dos meios utilizados para dividir o trabalho em tarefas distintas e em seguida assegurar a necessária coordenação entre as mesmas*” (Mintzberg, 1999:20).

Deste desiderato realista advém a necessidade de estabelecer princípios e conceitos enquadrantes da organização do trabalho. Surgem, assim, quadros legislativos e regulamentares definidores da organização e funcionamento da AP que, obrigatoriamente, vão sendo alterados em função das mais variadas circunstâncias.

a) Matriz normativa

O Programa do XVII Governo elegeu a reforma da AP como peça fundamental para a estratégia do crescimento. Desde 2004 que esta vontade tem sido materializada na publicação de diversa legislação que enquadra todo o processo.

O Decreto-Lei 105/07 de 3 de Abril republica a Lei nº 4/04 de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que devem obedecer a organização da administração directa do Estado.

A Resolução nº 90/05 de 13 de Maio que cria a Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (UCMA) com a missão de apoiar e coordenar a política do governo em matéria de simplificação administrativa. Trata-se de uma estrutura de articulação de diversas entidades e instrumentos, que através de etapas sucessivas, visa introduzir uma cultura de mudança na AP.

A Resolução nº 124/05 de 4 de Agosto, estabelece os objectivos, os princípios e programas de reorganização da Administração Central do Estado no intuito de obter ganhos de eficiência através da simplificação e racionalização de estruturas. Preconiza ainda, a partilha de funções e actividades comuns e a diminuição de serviços e recursos a eles afectos.

A Resolução nº 39/06 de 21 de Abril consagra as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos Ministérios delineando medidas de padronização a ter em atenção no desenho das estruturas orgânicas, agregadas por funções de suporte e operacionais.

A Resolução nº 38/08 de 28 de Fevereiro vem estabelecer para a Defesa Nacional e Forças Armadas, um conjunto de orientações com vista à sua reorganização.



Os diplomas supracitados em articulação com a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)¹, a Lei de Organização da Força Aérea (LOFA)² e o Regulamento da Força Aérea (RFA) 305-1 (B) – Regulamento da Organização das Bases Aéreas, constituem-se como enquadrantes conceptuais da investigação.

b) Corpo de conceitos

Da moldura legislativa sobre a MA, acima referida, emerge um conjunto de conceitos, cuja explicação importa reter, designadamente:

- *Modernização administrativa*: processo reformador feito de passos positivos e coerentes, firmes e consequentes para alcançar uma administração eficaz própria de um estado moderno;
- *Simplificação administrativa*: conjunto de acções permanentes de correcção e de compensação da excessiva rigidez da forma da lei e das práticas administrativas a ela associadas, para que a AP possa responder eficazmente aos desafios de mudança e inovação próprios da actualidade;
- *Reestruturação de serviços*: reorganização de serviços que se mantêm tendo por objecto alterações de actividades, tarefas ou atribuições;
- *Racionalização de meios*: adequação dos recursos humanos, materiais e financeiros, às necessidades permanentes do serviço ou órgão.

Da mesma forma, o quadro normativo que regula o funcionamento da BA enuncia alguns conceitos³, que se consideram como pressupostos assumidos, na construção de qualquer modelo de estrutura militar e que por isso devem ser referidos:

- *Unidade de comando*: identificação clara e precisa da responsabilidade de cada comandante, que responde apenas perante um único superior hierárquico;
- *Autoridade*: poder atribuído a um comandante para o exercício das suas competências. Pode ser hierárquica ou técnica e delegada;
- *Amplitude de controlo*: quantidade de órgãos, serviços ou pessoas que um comandante pode ter sob o seu comando e controlo, considerando a eficácia e os factores específicos da missão;

¹ Lei nº 111/91 de 29AGO.

² DL nº 51/93 de 26FEV.

³ Extraídos do RFA 305-1(B).



- *Agrupamento funcional*: Os órgãos devem ser agrupados por afinidade e complementaridade funcional tendo, sempre em consideração, os objectivos sectoriais e a missão;
- *Logística*: o comando das actividades logísticas deve ser exercido, ao seu nível, pelo comandante responsável pela missão;
- *Estrutura*: a organização visa otimizar os recursos disponíveis. Deve ser orientada para a missão, com linhas comando claras, simples e uniformes que permitam a descentralização e flexibilidade funcional;
- *Garantia de qualidade*: capacidade de exercer o controlo de actividades. Centralizada no comandante da BA e descentralizada ao nível da execução.



3. Modernização da Administração Pública

Em Portugal, a AP é marcada na sua essência por dois momentos da nossa História mais recente. Pela ruptura política e social verificada em 1974 que iniciou um processo de transição para um regime democrático e pela adesão, em 1986, à Comunidade Económica Europeia.

Destes dois acontecimentos, nasceu a necessidade dos sucessivos governos irem adaptando a AP, por um lado às exigências do cidadão contribuinte e eleitor, por outro aos condicionalismos impostos pela Comunidade Europeia.

Resultado da conjugação de diversos factores políticos, sociais, económicos e até culturais, o Estado tem crescido em estruturas e em funcionários, com reflexo óbvio na despesa pública e por consequência na carga fiscal que recai sobre os cidadãos e as empresas.

Da obrigatoriedade de manter os encargos do Estado dentro de parâmetros de racionalidade percebidos pelo cidadão e estabelecidos pela Comunidade Europeia, surge como imperativo nacional, dar continuidade de forma acelerada, a um processo de reformas iniciadas em 2004, materializado em diversa legislação definidora de princípios e programas de modernização.

a. Princípios, programas e medidas de acção

No âmbito da modernização do Estado, o governo definiu duas linhas mestras de orientação estratégica: uma de simplificação administrativa, de pequenos passos, mas com reflexos visíveis na vida quotidiana do cidadão; outra de reestruturação orgânica e funcional dos órgãos e serviços do Estado.

Na essência, ambas têm como grande objectivo facilitar a racionalização e a eficiência da própria AP, promovendo utilização maciça de meios informação e a sua partilha entre os serviços públicos, maior colaboração nos processos transversais e a organização do trabalho.

A primeira sustenta um vasto programa de medidas, designado por SIMPLEX⁴, assentes em três princípios fundamentais:

S1 - *Avaliar antes, corrigir depois*. Imposição de todo o processo identificar as causas, avaliar, corrigir e medir o impacto da alteração. Um dos objectivos mais

⁴ Resolução 90/05 de 13MAI - Programa de Simplificação Administração e Legislativa.



importantes desta avaliação é, seguramente, o de prevenir os custos de gestão excessivos e desproporcionados;

S2 - *Uma obrigação e responsabilidade comum* partilhada por todos e por cada um dentro das suas competências;

S3 - *Transparência e responsabilidade na execução*, identificando processos e procedimentos críticos de forma a encetar medidas coerentes e consistentes através da reformulação de normas e regulamentos;

Como medidas emblemáticas e com relevo para o presente estudo, destacam-se:

M1 - *A desmaterialização*, eliminando o circuito do papel, e a sua substituição por processos informatizados e de acesso facilitado;

M2 - *A desburocratização*, diminuindo a complexidade dos processos, o volume de documentos e a rigidez das práticas administrativas.

No que respeita à reestruturação dos serviços, os princípios determinantes estão plasmados num programa, vulgarmente designado por PRACE⁵. Sendo mais relevantes, os seguintes:

P1- *Avaliar as actuais actividades* desenvolvidas pelos serviços, com vista a determinar as que *devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades* públicas ou privadas;

P2 - Adequar a estrutura à missão, procurando o *justo equilíbrio entre as estruturas operacionais e de apoio*;

P3 - *Agregar funções homogéneas*, com competências bem definidas, com vista à responsabilidade pelos resultados;

P4 - *Assegurar a existência de circuitos de informação e comunicação simples e coerentes*;

P5 - *Reduzir o número de níveis hierárquicos* de decisão ao nível indispensável à prossecução dos objectivos;

P6 - Privilegiar, face a novas atribuições, *a reestruturação dos serviços em detrimento da criação de novos*.

b. Orientações reformadoras na Força Aérea

O general CEMFA, através dos despachos nºs 38⁶ e 69 de 26 de Fevereiro e de 20 de Setembro de 2007, respectivamente, elencou um conjunto de considerações que

⁵ Resolução 39/06 de 21ABR.

⁶ Despacho revogado. Nele constam os fundamentos não transcritos no Despacho 69/07do CEMFA.



justificam a necessidade urgente de rever todo o quadro regulamentar de natureza organizacional da FA. Destacam-se, com especial relevo, as razões apontadas como determinantes para eliminar, alterar ou criar regulamentos e manuais:

- Obsoletos ou incoerentes com legislação a montante;
- Contraditórios face a funções e estruturas idênticas;
- Prevêem quantitativos de pessoal nos postos superiores de oficiais e sargentos que ultrapassam os quantitativos autorizados;
- Dissonância entre as tarefas e competências previstas e o funcionamento real dos órgãos e serviços;
- Reajustamentos face às orientações definidas pelo governo para a reforma da AP.

Do mesmo modo, foi identificada a necessidade de criar, ao nível dos comandos funcionais um Comando de Instrução e Formação⁷, de forma a aglutinar as acções de formação e instrução dispersas entre a Chefia da Força Aérea e o Comando de Pessoal.

A vontade e celeridade em efectuar os reajustamentos orgânicos, é bem visível, quer pelo calendário apresentado, quer pela sua inclusão como objectivo prioritário de gestão para o corrente ano⁸.

A revisão do RFA 305-1(B), regulamento com especial interesse para a investigação, é da responsabilidade do Comando Operacional da Força Aérea (COFA)⁹. Este será transformado em Manuais, reflectindo cada um deles a organização de cada uma das Unidades sob a sua dependência hierárquica. Este processo é coordenado pelo 2º Comandante do COFA e está em fase de estudo e análise por parte das Unidades, prevendo-se a sua entrega no EMFA/Divisão de Operações, para efeitos de harmonização até 31 de Março de 2008.

⁷ Despacho 116/07 de 12DEZ do CEMFA. Determina a criação de um grupo de trabalho para o efeito.

⁸ Directiva nº 2/08 de 2JAN do CEMFA.

⁹ Despacho nº 69/07 de 20SET do CEMFA.



4. A actual estrutura orgânica de comando e apoio das Bases Aéreas¹⁰

A BA está organizada segundo os princípios gerais vertidos na LOBOFA e na LOFA. O RFA 305-1(B) estabelece a regulamentação aplicável na sua organização, nomeadamente, conceitos doutrinários, estruturas, competência, atribuições e dependências hierárquicas e funcionais.

Este regulamento é claro na distinção de duas grandes áreas funcionais: a operacional e a de apoio, subordinadas a um Comandante, com órgãos de apoio directo. Este detém a autoridade máxima, exercendo o comando sobre todas as subunidades e órgãos sob a sua dependência e é o responsável último pelo cumprimento da missão.

A investigação é limitada aos órgãos comando e área de apoio. São estudadas e analisadas as funções e actividades desenvolvidas nas diversas subunidades, tendo como referência padronizada o regulamento supracitado.

Foram identificados os recursos humanos afectos aos órgãos em causa¹¹ e elencadas as principais dificuldades e limitações de funcionamento.

a. Órgãos de apoio directo ao Comando

Os órgãos de apoio directo ao Comando são:

- Gabinete do Comando (GABCOM), Secção de Justiça (SJ), Secretaria Geral (SG), Gabinete de Acção Social (GAS) e a Capelania.

Desenvolvem actividades de assessoria, designadamente:

- No protocolo, representatividade e secretariado;
- Na condução do procedimento administrativo e disciplinar;
- Na gestão de correspondência, publicações e documentação diversa;
- Na elaboração da ordem de serviço, escalas e guias de marcha;
- No apoio social e religioso.

Da análise dos dados recolhidos nas unidades releva-se o seguinte:

- O GABCOM e a SG fazem gestão de correspondência e de publicações, com registos, distribuição e arquivo de forma autónoma;
- As atribuições da SJ e da SG, na sua grande maioria, enquadram-se na área específica da gestão dos recursos humanos;
- Verifica-se um grande fluxo de documentação entre estes e outros órgãos administrativos, motivado pela necessidade de segurança na execução de tarefas.

¹⁰ Anexo A - Organogramas.

¹¹ Anexo B – Quadros demonstrativos.



- A chefia destes órgãos é da competência de um Oficial e em muitos casos é exercida em acumulação de funções;
- Existem situações de inadequação da formação ou qualificação às exigências da função¹²;
- Todos os postos de trabalho têm disponíveis ferramentas informáticas, que com facilidade, são percebidas e operadas.
- A SJ, o GAS e a maioria das atribuições da SG dependem tecnicamente do Comando de Pessoal da Força Aérea (CPESFA)

b. Órgãos de planeamento e controlo

Asseguram, perante o comandante, o exercício da função de planeamento e controlo, bem como funções executivas na área da prevenção de acidentes, de garantia de qualidade, de protecção ambiental. Pela especificidade das competências é retirado deste estudo o Gabinete de Segurança Militar (GSM).

Gabinete de Planeamento (GP):

- Elabora planos de actividades e acompanha a execução orçamental;
- Promove medidas de racionalização de tarefas de gestão.

Trata-se de uma estrutura flexível, com uma composição variável, que se reúne mensalmente, sob a presidência do comandante, para fazer a análise da execução dos planos de aquisição de bens e serviços da unidade. Através dos elementos de gestão fornecidos pela Esquadra de Administração e Intendência (EAI), Gabinete Técnico (GT) e Secção de Aquisições (SA), a sua função, na prática, é prioritariamente de controlo da execução orçamental, determinando prioridades e alterações ao plano de actividades¹³.

Com a implementação do Sistema Integrado de Gestão (SIG) e face ao determinado pelo EMFA através das directivas de planeamento emanadas anualmente, este gabinete, ao nível da BA, começa a adquirir um papel determinante na tomada da decisão.

Gabinete de Prevenção de Acidentes (GPA):

- Elabora e acompanha planos de prevenção de acidentes;

¹² Como exemplo, releva-se a falta de juristas na maioria das BA.

¹³ Directiva 01/08 de 01JAN do CEMFA.



- Investiga acidentes e incidentes e propõe medidas correctivas;
- Promove inspecções internas e campanhas de sensibilização.

Este gabinete engloba na sua actividade o controlo de três áreas fundamentais: a segurança de voo, a segurança e higiene no trabalho e a segurança de armamento e mísseis. Tem na sua dependência os Delegados de Segurança em Terra (DST), que implementam e acompanham o cumprimento de normas e acções nos respectivos locais de trabalho.

Da análise, destaca-se a especificidade da segurança de voo que, devido ao normativo regulamentador e às exigências operacionais, absorvem a grande maioria de tempo e recursos.

Verifica-se, de uma forma geral, grande escassez de recursos humanos, face às tarefas a realizar. Por outro lado, assiste-se também a situações de conflito entre os (DST), Chefe de Serviço e GPA, devido a dificuldades de comunicação e secundarização desta função face à actividade específica do serviço.

Tem dependência técnica da Inspeção Geral da Força Aérea (IGFA).

Oficial da Qualidade e Ambiente (OQA)

- Controla e estabelece medidas para a melhoria dos processos de trabalho e de protecção ambiental;
- Promove planos de formação em ligação com outras subunidades e sistematiza desvios e indicadores de qualidade.

Da análise efectuada, verificam-se discrepâncias na aplicação do RFA. Há unidades em que a Qualidade está integrada no Grupo Operacional e direccionada só e exclusivamente para a manutenção de aeronaves, deixando o controlo da qualidade e ambiente das outras actividades no âmbito do GPA.

Esta função é desempenhada em acumulação com a chefia da Secção de Prevenção de Acidentes em Terra e é coadjuvado, para as tarefas relacionadas com a qualidade e ambiente pelos DST.

De uma forma geral, consta-se que o controlo da qualidade e protecção ambiental, fora das áreas da manutenção, começa, no plano teórico, a constituir-se uma preocupação, que por enquanto, ainda com muito pouca visibilidade na actividade global das unidades.



c. Órgãos logísticos, administrativos e financeiros

O Grupo de Apoio (GA) está na dependência directa do Comando. É responsável pelo suporte logístico e administrativo da BA e desenvolve um conjunto de actividades relevantes:

- Administração de recursos humanos e financeiros;
- Gestão de meios de intendência e frota de viaturas;
- Administração de redes e equipamentos de comunicações e informação;
- Manutenção e reparação de equipamentos e infra-estruturas;
- Aquisição, distribuição e armazenagem de materiais e equipamentos;
- Instrução, formação e qualificação dos recursos humanos;
- Assistência médica e sanitária.

Todas estas actividades são desenvolvidas por um conjunto de órgãos que compõem a sua estrutura. Pela especificidade das suas atribuições é retirado deste estudo a Esquadra de Polícia Aérea

Secretaria do GA

Recepciona, trata, distribui e arquiva a correspondência e demais documentação remetida e produzida no GA. Dá continuidade às tarefas da SG, repetindo-as e adensando-as agora a nível hierárquico mais baixo. Executa também tarefas de secretariado inerentes às rotinas administrativas.

Centro de Saúde (CS)

Tem como missão garantir o bom estado de saúde do pessoal militar e civil, promovendo programas de medicina preventiva e colaborando com outras subunidades no âmbito da justiça e da prevenção de acidentes.

Nas BA estão colocados vários oficiais médicos com especialidades sem qualquer afinidade com as necessidades locais. As qualificações estão desaproveitadas face às práticas, que por norma são de medicina do trabalho ou clínica geral.

Protocolos ou parcerias com o Serviço Nacional de Saúde ou outros são pouco significativos na actividade geral. O seu funcionamento é condicionado pela nítida carência de recursos humanos, agravada pelo empenhamento intenso em escalas de serviço em função da actividade aérea.

Tem dependência técnica do CPESFA/Direcção de Saúde.



Secção de Aquisições (SA)

Órgão responsável pelo processo de aquisição de bens e serviços. Envolve uma ligação muito forte de âmbito administrativo com a Esquadra de Abastecimento (EA) e Esquadra de Administração e Intendência (EAI). Com a implementação do SIG a interdependência funcional entre estes serviços acentuou-se de forma exponencial. Como os procedimentos não estão regulamentados, a interacção vai funcionando pela via da relação informal, eliminando assim, eventuais conflitos de percepção das competências de cada órgão.

No que concerne a aquisições no mercado local, verifica-se que a SA tem uma influência relevante no ciclo logístico, estando muitas vezes a celeridade e a agilidade deste processo, dependente da interpretação que as chefias fazem da necessidade manifestada.

Gabinete Técnico (GT)

Tem como principais tarefas efectuar a análise técnica e económica das necessidades da BA em matéria de aquisição de bens e serviços, principalmente as relacionadas com a reparação e manutenção de infra-estruturas. É também responsável pela identificação da modalidade de execução interna ou externa de tarefas oficiais de manutenção e reparação específicas. Efectua trabalhos de desenho técnico, impressão e fotografia.

Verifica-se, devido à falta de recursos humanos, a incapacidade de exercer na plenitude as suas funções. A capacidade de trabalho está direccionada para o acompanhamento de obras de manutenção e reparação, o que obriga a uma interacção permanente com a Esquadra de Manutenção Base (EMB). Constata-se também um volume enorme de documentação de suporte à actividade (requisições, fichas de controlo, registos, autorizações e outros) que os meios informáticos, pontualmente, vão tentando simplificar.

Centro de Informática (CI)

Órgão responsável pela funcionalidade dos equipamentos e redes informáticas da BA, mantendo actualizados sistemas, programa e procedimentos. Tem também atribuições na área da formação de pessoal.



A utilização das novas tecnologias é transversal e fundamental na actividade diária, delas dependem hoje, a realização da maioria das tarefas. Verifica-se um grande esforço em massificar a utilização desta ferramenta, de onde resulta, que praticamente todos os postos de trabalho da BA estão equipados com um computador.

O dinamismo, próprio da inovação, incentiva os utilizadores a incorporar no seu posto de trabalho, programas e métodos mais actualizados e não autorizados, o que por vezes cria dificuldades na gestão dos meios.

Constata-se uma crescente utilização do meio informático como meio de comunicação, com ganhos inquestionáveis de eficiência. No entanto deve ser realçado o facto de todo este processo não se encontrar regulamentado ou tipificado, deixando ao livre arbítrio do utilizador a forma e o método de o fazer.

Esquadra de Administração e Intendência (EAI)

Esta esquadra está dividida em duas áreas fundamentais para o cumprimento da missão da BA. A Esquadrilha de Administração Financeira é responsável pela coordenação na elaboração dos projectos orçamentais, pela execução do orçamento e pela prestação de contas. Desta forma, acompanha, sob orientação do comando, a elaboração o plano de actividades e posteriormente o seu controlo. Com a implementação do SIG, a importância destes procedimentos foi reforçada. A interdependência entre o planeamento, o orçamento e a execução é hoje um elemento determinante no processo de gestão financeiro da BA. Todas as acções planeadas que traduzam custos terão que ser acompanhadas pela EAI até à liquidação do encargo assumido, envolvendo todos de órgãos com responsabilidade no processo.

Esta subunidade tem ainda responsabilidades no processamento de vencimentos e abonos da BA. Esta actividade depende de bases de dados e sistemas de informação geridos pelas áreas de pessoal. Ao nível da BA pela Esquadra de Pessoal e ao nível dos órgãos centrais pelo CPESFA. Esta situação cria dependências de execução que por vezes se transformam em atrasos e perdas de eficiência significativos.

A esquadrilha de intendência constitui outra área de acção da EAI e tem como principal atribuição a gestão eficaz dos meios materiais de intendência,



designadamente o fornecimento de alimentação, combustíveis e lubrificantes de aviação e terrestre, material de expediente, higiene, limpeza e fardamento.

Verifica-se uma grande variedade de funções o que obriga a uma forte especialização. O esforço para garantir a prestação destes serviços, com a qualidade exigida, começa a esbarrar na escassez de recursos humanos, financeiros e no desuso e idade dos equipamentos. Por outro lado, as inovações tecnológicas e os métodos de trabalho que hoje se aplicam nestas actividades, ainda não foram adoptadas na organização, pese embora o esforço para colmatar as deficiências que vão surgindo.

Tem dependência técnica do EMFA/Direcção de Finanças para a área de administração e do CLAFA/Direcção de Intendência e Equipamentos de Terra para a área de intendência.

Esquadra de Abastecimento (EA)

Esta esquadra é composta por duas esquadrilhas. Uma com responsabilidade no processamento e controlo de artigos que constituem o património da BA. Outra com tarefas de gestão do ciclo do abastecimento. Prepara, transporta, recepciona, armazena e distribui artigos de acordo com directivas superiores.

Com a implementação do SIG e em paralelo com a adopção da contabilidade patrimonial, o processamento passou a ter relevância e grande visibilidade na prestação de contas da BA. Resulta destes novos procedimentos uma ligação muito forte quer com a SA, quer com a Esquadrilha de Administração Financeira da EAI, com reflexo directo na amplitude do ciclo da aquisição.

Tem dependência técnica do CLAFA/Direcção de Abastecimento.

Esquadra de Manutenção Base (EMB)

Tem como missão a manutenção, conservação e reparação de equipamentos e infra-estruturas, não directamente relacionadas com aeronaves, designadamente, viaturas, edifícios, redes de saneamento básico, de captação de água, viárias e zonas verdes. É também responsável pela gestão da frota de viaturas.



Devido à escassez de mão-de-obra oficial, verifica-se um aumento significativo e generalizado da contratação de serviços a entidades externas o que leva a um progressivo desaproveitamento de instalações e equipamentos oficiais.

Por razões de organização de trabalho, constata-se uma forte interligação com o GT e a Esquadra de Manutenção de Material Electrotécnico de Terra (EMMET), assente em circuitos documentais complexos e com peso exagerado no desempenho global.

Esquadra de Manutenção de Material Electrotécnico de Terra (EMMET)

Tem como missão garantir a prontidão e a operacionalidade dos sistemas de energia, de comunicações e rádio ajudas, designadamente toda a rede eléctrica da BA incluindo a iluminação de pistas, os geradores, postos de transformação, redes de frio, gás, aquecimento e ar condicionado e ainda de toda a infra-estrutura de comunicações: centrais telefónicas, microondas e radares.

A complexidade e a especialização dos sistemas que opera exigem um esforço permanente de formação e actualização, nem sempre conseguido devido às limitações que as BA apresentam.

À semelhança da EMB, verificam-se os mesmos problemas de escassez de recursos, peso excessivo da área administrativa e grande dependência de outros órgãos na execução das suas tarefas específicas.

Esquadra de Pessoal (EP)

Desenvolve a sua actividade na administração e assistência ao pessoal, promovendo melhorias na sua formação e bem-estar, designadamente: manter actualizadas as bases de dados do pessoal, promover a instrução e formação, proceder ao controlo da avaliação individual, organizar e controlar programas de educação física, eventos desportivos e cerimónias militares, garantir a higiene e limpeza de instalações.

Verifica-se uma grande variedade de funções face à formação exigida. Existem enormes fluxos de informação com a SG baseados em documentação para publicação em ordem de serviço o que determina a afectação de recursos significativos.



A responsabilidade pelo controlo da limpeza de instalações obriga ao domínio de contratos com empresas externas e a ligações funcionais com a SA, EAI e EMB. Na gestão de recursos humanos a autonomia é muito limitada, não existe qualquer competência delegada para proceder a colocações ou movimentos internos. Da mesma forma a responsabilidade pela formação, está diluída entre esta Esquadra e o Grupo Operacional/Secção da Qualidade.

Tem dependência técnica do CPESFA/Direcção de Pessoal.



5. A modernização administrativa no contexto da Base Aérea

Através das orientações já descritas, a chefia da FA, assumiu a necessidade de efectuar *ajustamentos*¹⁴ na organização. A investigação identificou e caracterizou a estrutura de comando e de apoio das BA. Pretende-se agora, fazer uma análise da adaptabilidade dos princípios seguidos nos programas de MA na reorganização da BA e se essas alterações obrigam a um novo desenho estrutural. Alguns destes princípios estão já, em parte, vertidos na LOBOFA, conhecidos como a política dos 3R: redimensionamento, reequipamento e reestruturação, bem como nos despachos e directivas emanadas pelo CEMFA.

a. Princípios e medidas adaptáveis

Todos os princípios inerentes à simplificação administrativa e preconizados no SIMPLEX são adaptáveis e até obrigatórios observar em qualquer ajustamento organizacional na BA, senão vejamos:

- *Avaliar o que existe e corrigir depois* é uma acção primária de racionalidade. O problema surge na isenção da avaliação. Quem avalia e qual a ligação com a estrutura? Qual o nível de comprometimento com o que existe? A questão central, que também constitui a grande dificuldade, será a capacidade de construir um processo de ruptura;
- *Obrigaçao e responsabilidade comuns* são também a única forma de todos os actores sentirem a importância que representam na organização. Definir os objectivos, explicar as linhas de acção e envolver as pessoas no processo de mudança é determinante para o sucesso;
- *Transparência e responsabilidade na execução* devem ser seguidas por todos os níveis hierárquicos, adoptando medidas coerentes e consistentes que se constituam procedimentos perceptíveis por todos.

Do mesmo modo, as medidas de *desburocratização* e *desmaterialização* independentemente de ajustamentos, devem ser uma preocupação permanente. É uma consequência lógica e racional das potencialidades das novas tecnologias de informação. Estas medidas, consideradas na MA como abrangentes, dissociam-se em pequenos passos administrativos, como por exemplo a digitalização de documentos, que de uma forma ponderada e congruente, se traduzem em ganhos de eficiência.

¹⁴ Tópico de entrevista do GEN CEMFA ao *Diário de Notícias* de 12DEZ07.



No que concerne aos princípios subjacentes ao PRACE, são agora, pela Resolução 38/08 uma imposição legal em qualquer ajustamento organizacional nas Forças Armadas, destacando-se o seguinte:

- *Questionar a eficiência da actividade* desenvolvida por um órgão interno perante a possibilidade de ser afectada a outro ou contratualizada externamente é apenas uma boa prática de gestão;
- *Ajustar a estrutura à missão*, procurando o equilíbrio entre as estruturas operacionais e de apoio é fundamental em qualquer reorganização. Encontrar esta harmonia e manter o nível de satisfação é uma tarefa árdua que só é conseguida com avaliações desformatadas. Dirigir o esforço organizacional para a operação é um objectivo prioritário da FA¹⁵;
- Face aos recursos disponíveis, *agregar funções homogéneas* e delinear *circuitos de informação simples e transparentes*, potenciando as capacidades instaladas, é um imperativo de gestão.
- *Reduzir os níveis hierárquicos* de decisão e *privilegiar a estrutura existente em detrimento da criação de novos serviços*, são também princípios racionais que traduzem ganhos de eficiência e tornam a decisão mais próxima e célere.

b. Redefinição e agregação de tarefas

Considerando a adaptabilidade dos princípios já descritos, a investigação efectuada nas BA, através da observação e de entrevistas, permitiu um conjunto de formulações a ter em conta.

Assim, e no plano dos princípios previstos no PRACE, entende-se:

- As tarefas da SG, SJ, GAS e Esquadrilha de Pessoal, devem ser agregadas num só órgão¹⁶. Trata-se de funções homogéneas, que exigem as mesmas competências e são circulares entre si. Na actual estrutura, a cascata de documentos que se repetem entre estes órgãos são na maioria das situações de segurança na execução (princípios **P3**, **P4** e **P6**);
- A formação, qualificação, instrução militar e a preparação física devem ser agregadas, eliminando a dispersão que actualmente se verifica e projectando, assim, na BA os propósitos que estão associados à criação do Comando de Instrução e Formação (princípio **P3**);

¹⁵ Directiva 02/08 de 02JAN do CEMFA.

¹⁶ Entrevista exploratória na Direcção de Pessoal - Chefe da RRTDP.



- As atribuições da EAI em matéria de vencimentos e abonos devem ser afectas ao órgão de gestão de pessoal. Esta agregação deriva de duas evidências de funcionamento interno. Por um lado os dados necessários para o processamento são migrados de sistemas de informação geridos por órgãos de pessoal, por outro a implementação do SIG prevê a inclusão dos vencimentos num módulo de gestão administrativa de recursos humanos. No mesmo sentido averiguou-se que este é o modelo seguido na maioria das Instituições Públicas¹⁷. Ao nível da estrutura superior, esta medida obriga à transferência de funções da Direcção de Finanças para a Direcção de Pessoal¹⁸ (princípio **P3**);
- As actividades de manutenção, conservação e reparação, desenvolvidas pela EMB e EMMET, bem como as tarefas do GT devem ser agregadas num órgão. Esta medida traduz a necessidade de rentabilizar recursos, eliminar circuitos documentais de entropia (requisições, folhas de obra, despachos e outros) cuja morosidade condiciona de sobremaneira a execução. Por outro lado, verifica-se com frequência crescente o recurso a entidades externas para acções de manutenção e reparação¹⁹ (princípio **P3**);
- A gestão dos meios de intendência e da frota de viaturas deve ser centralizada num único órgão, quer pela afinidade dos meios que operam (secção de combustíveis e secção de transportes) e respectivas qualificações, quer pela mesma dependência técnica que têm dos órgãos centrais. Esta agregação permite melhorias de eficiência na gestão global do parque de viaturas e dos recursos humanos destas especialidades e categorias¹⁵ (princípios **P2** e **P3**).

c. Extinção de órgãos e contratualização externa de serviços

Do mesmo modo e ainda no âmbito do PRACE, do processo investigativo resultou o seguinte:

- As secretarias das esquadras e dos grupos devem ser extintas. As tarefas inerentes ao circuito documental, arquivo e de secretariado, devem ser concentradas num único órgão gestor. Esta acção promove a racionalização de efectivos, diminuição do circuito do papel, concentração de meios e

¹⁷ Designadamente autarquias e hospitais.

¹⁸ Entrevista ao Subdirector da DF.

¹⁹ Entrevista ao comandante do GA da BA5.



responsabilidade pelos resultados. Obriga ao uso intenso de tecnologias de informação e formação adequada¹⁹ (princípios **P1** e **P3**);

- Oficial da Qualidade e Ambiente deve ser extinto. O GPA deve agregar as tarefas de controlo de qualidade, ambiente, higiene e segurança no trabalho. A estrutura integrada é recomendada e seguida pela maioria das organizações. “*A integração de sistemas apresenta muitos benefícios potenciais e poderá reforçar a coesão, eficácia e eficiência global das organizações*” (CORREIA, 2008:6-7) Dada a especificidade da segurança e voo e do controlo da qualidade de manutenção, estas duas funções devem ser enquadradas na área operacional (princípios **P1**, **P2** e **P3**);

- Os serviços de alimentação devem ser contratualizados à semelhança do modelo já seguido na BA para os serviços de limpeza de instalações, manutenção de viaturas e outros equipamentos. A contratualização deste tipo de actividade é seguida pela maioria das Instituições Públicas, com ganhos de eficiência e melhoria da qualidade. Uma análise simplista de custos mostra que, por exemplo para o caso da BA5, a adopção desta medida tinha um efeito significativo na redução de custos²⁰ (princípio **P1**).

d. Aproximação a um modelo de reorganização

Identificados os princípios da MA e formuladas as alterações estruturais em função da sua aplicabilidade na BA, importa nesta fase, recuperar a substância do trabalho. Recorde-se agora, a questão central estabelecida: *como deverá a estrutura de comando, logística, administrativa e financeira da Base Aérea ser redesenhada em função dos princípios preconizados nos programas de MA?* Concretizando, esta foi derivada em outras quatro:

Q1 - Quais os princípios e medidas previstos, nos programas de MA que podem ser consideradas na reestruturação da BA?

Q2 - Quais as tarefas que podem ser redefinidas ou agregadas?

Q3 - Quais as actividades que podem ser eliminadas ou contratualizadas com entidades externas?

Q4 - Qual o impacto que a adopção de medidas de reajustamento estrutural, tem na racionalização de efectivos?

²⁰ Anexo D – Quadro simplista de análise de custos.



Os resultados da investigação enunciados nas alíneas anteriores, permitem responder às três primeiras perguntas.

No intuito de procurar dar resposta à quarta pergunta e posteriormente à questão central, a investigação proporcionou a construção de um modelo de estrutura organizacional, onde se pretende sistematizar os ajustamentos encontrados e que reflectem os princípios já enunciados²¹.

(1) Estrutura de comando, planeamento e controlo

- Mantêm-se, tal como previsto no RFA 305-1 (B) o GABCOM, a Capelania e o GSM com chefias e competências definidas. A investigação não aferiu a aplicabilidade de princípios ou medidas que justificassem alterações;
- Um gabinete de planeamento e finanças. Com a implementação do SIG e de acordo com as directivas de planeamento emanadas pelo CEMFA, os planos de actividades são determinantes quer na elaboração da proposta orçamental, quer na sua execução. Portanto, reunir estas duas funções num mesmo órgão, na dependência directa do comandante, é proporcionar agilidade e celeridade no apoio à decisão. Este princípio de diminuição de níveis hierárquicos foi também seguido na estrutura superior da FA com a passagem da Direcção de Finanças para a dependência do CEMFA²² (princípio **P5**);
- Um serviço de pessoal e apoio administrativo. A escassez de recursos humanos obriga a uma gestão de rigor e à tomada de decisões com repercussões em expectativas e motivações das pessoas, pelo que a dependência directa do Comandante tornando-a mais célere e oportuna (princípio **P5**);
- Um gabinete da qualidade, ambiente, higiene e segurança no trabalho. A integração destas quatro valências num órgão dependente do comandante é dar visibilidade e relevo a uma actividade com grande importância em qualquer organização moderna.

²¹ Anexo C - Organograma de aproximação a uma estrutura de comando e apoio.

²² Despacho nº 60/05/A do CEMFA de 29DEZ.



(2) Estrutura de suporte e apoio

Esta estrutura é constituída pelo actual GA, com as alterações resultantes da investigação²³. Na dependência directa do comandante da BA, constitui-se como o seu principal colaborador no apoio e suporte logístico à missão:

- Manter uma SA com as mesmas atribuições e chefia. Numa análise simplista pode-se considerar que as interligações com a EA justificam a sua agregação. No entanto, a experiência de outras organizações, apontam para manter o processo de aquisição equidistante dos órgãos de execução.
- Manter as EA, EPA e CS com as mesmas atribuições e chefias;
- Uma esquadra de intendência e transportes com as atribuições das actuais esquadrilhas;
- Uma esquadra de manutenção, agregando as atribuições da EMB e da EMMET;
- Uma secção de instrução, formação e qualificação que reúna todas as atribuições inerentes a estas actividades, designadamente a formação em contexto de trabalho que, actualmente, se encontram dispersas pela EP e Secção da Qualidade do GO.

(3) Racionalização na utilização de recursos

A investigação possibilitou a observação dos recursos da BA envolvidos nas actividades em estudo. Foram efectuados o levantamento e a caracterização dos recursos humanos afectos e uma análise generalista sobre instalações e equipamentos.

Neste contexto realça-se o esforço permanente em manter ou melhorar as condições físicas de trabalho²⁴. Destaque para a funcionalidade da maioria dos postos de trabalho e das capacidades informáticas disponíveis, em muitas situações subaproveitadas por falta de enquadramento e organização do trabalho.

Dada a extensão do universo em estudo, verificou-se a incapacidade prática de elencar tarefas e processos condizentes com as alterações formuladas pela via da MA. Por isso, a discriminação e medição dos eventuais recursos a afectar à estrutura redesenhada não são observados neste trabalho. Daqui resulta

²³ Entrevista ao comandante do GA da BA5.

²⁴ Objectivo prioritário. Directiva 01/08 de 01JAN do CEMFA.



a dificuldade de comparação objectiva entre os modelos, o que se traduz na inaptidão de encontrar, uma resposta, com rigor, à quarta pergunta derivada.

Contudo, com a agregação e redefinição de tarefas, extinção de órgãos e eliminação de níveis hierárquicos, quer ao nível do apoio directo ao comando, quer ao nível o GA, bem como a utilização maciça e eficiente dos recursos informáticos existentes, a racionalização de recursos parece óbvia.

e. Condicionantes da reorganização estrutural da BA

A investigação deu como provado que aplicação dos princípios da MA na BA obriga a um redesenho da actual estrutura de comando e de apoio, encontrando-se, assim, uma resposta positiva à pergunta central.

Também se verificou que este redesenho estrutural, reforça de forma efectiva, a aplicação dos princípios gerais e conceitos básicos de organização previstos no RFA 305-1(B) e referidos no capítulo dois deste trabalho.

No entanto, o estudo proporcionou algumas apreciações que merecem uma reflexão atenta sobre os “*reajustamentos estruturais*” e o seu enquadramento na reforma da AP.

Um dos princípios da simplificação administrativa remete-nos para necessidade de *avaliar antes e corrigir depois*. Ora, o Despacho nº 69/07, limita os ajustamentos à estrutura superior da FA, confinando as eventuais alterações à revisão de manuais. Não se conhecem linhas orientadoras que traduzam este princípio nas unidades. A avaliação dos processos, da metodologia de trabalho, das qualificações necessárias, das dependências funcionais e dos circuitos administrativos, é uma tarefa essencial para elencar, numa primeira fase, a necessidade de ajustamentos, e só depois a construção de pressupostos gerais a ter em conta em eventuais reestruturações. Este processo avaliativo é uma condicionante.

Do mesmo modo, verifica-se na organização a existência de um conjunto documentos e procedimentos, tradicionalmente aceites e regulados, que materializam actos administrativos que a prática e os meios disponíveis, tornou obsoletos. Desta dicotomia resultam divergências enormes entre os regulamentos e a realidade, gerando conflitos entre sistemas, serviços e pessoas com reflexo óbvio, no desempenho. A medida *desburocratização* passa por uma análise crítica, tendo em vista os resultados, de actos e procedimentos administrativos de dúbia eficácia. Portando entende-se que a montante de ajustamentos no organograma é necessário este exercício.



6. Conclusões

Esta investigação debruçou-se sobre a estrutura organizacional de comando e apoio das BA, tendo com objectivo geral, avaliar a adequabilidade dos princípios preconizados na reforma da Administração Pública, a esta realidade.

É num contexto, em que ocorrem profundas reformas, quer neste sector, quer ao nível das Forças Armadas e por consequência na FA, que o estudo se desenvolveu. A profusão de legislação geral sobre esta matéria, durante o corrente ano é já significativa e relevante da vontade em proceder a alterações céleres e profundas na organização da Defesa Nacional.

Neste sentido e perante esta postura reformadora, o trabalho de campo e a própria pesquisa bibliográfica, tornaram-se um desafio aliciante e oportuno, cujos resultados, ao incorporarem os princípios da MA, pretendem ser um contributo de reflexão, presumidamente válido, para aplicação na BA.

No intuito de balizar e harmonizar o estudo dentro de parâmetros identificáveis, enunciou-se um quadro de conceitos, considerados essenciais, tais como, modernização e simplificação administrativa, reestruturação de serviços e racionalização de meios, bem como, os que respeitam à FA e constituem doutrina vigente.

Para orientar o percurso da averiguação, de forma progressiva, coerente e enquadrada pelo método de investigação em ciências sociais adoptado, formulou-se uma questão central, que constituiu o eixo dinamizador do trabalho: ***como deverá a estrutura de comando, logística, administrativa e financeira das Bases Aéreas ser redesenhada, em função dos princípios preconizados nos Programas de Modernização da Administração Publica?***

Da qual decorreram perguntas concretas e decisivas para atingir os objectivos:

- Quais os princípios e medidas previstos, nos programas de MA que podem ser consideradas na reestruturação da BA?
- Quais as tarefas que podem ser redefinidas ou agregadas?
- Quais as actividades que podem ser eliminadas ou contratualizadas com entidades externas?
- Qual o impacto que a adopção de medidas de reajustamento estrutural, tem na racionalização de meios?

Definidas as linhas acção, iniciou-se um processo de exploração, baseado na revisão bibliográfica, procurando identificar os princípios, programas e medidas preconizadas para a MA com afinidade à estrutura orgânica da BA, com enfoque especial



na moldura legislativa enquadrante. Da mesma forma analisaram-se os documentos internos, emanados pelo EMFA que, de alguma forma, vertessem e nortegassem propósitos reformadores.

Esta análise permitiu retirar algumas conclusões, que se constituíram determinantes no trabalho de campo.

Neste sentido, o governo definiu duas linhas de orientação estratégica: uma de simplificação administrativa de pequenos passos, mas com reflexos visíveis na vida quotidiana do cidadão, materializada num programa vulgarmente designado por SIMPLEX, outra de reestruturação orgânica e funcional dos órgãos e serviços do Estado, operacionalizadas através do PRACE.

Estes programas estão alicerçados em princípios orientados para os resultados, para a melhoria dos processos e para o envolvimento de todos na mudança. No âmbito da simplificação, destacam-se:

- *Avaliar antes, corrigir depois;*
- *Uma obrigação e responsabilidade comum;*
- *Transparência e responsabilidade na execução;*

No que respeita à reestruturação, foram considerados os seguintes princípios:

- *Avaliar as actuais actividades desenvolvidas pelos serviços, com vista a determinar as que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas;*
- *Adequar a estrutura à missão, procurando o justo equilíbrio entre as estruturas operacionais e de apoio;*
- *Agregar funções homogéneas, com competências bem definidas, com vista à responsabilidade pelos resultados;*
- *Assegurar a existência de circuitos de informação e comunicação simples e coerentes;*
- *Reduzir o número de níveis hierárquicos de decisão ao nível indispensável à prossecução dos objectivos;*
- *Privilegiar, face a novas atribuições, a reestruturação dos serviços em detrimento da criação de novos.*

Como medidas emblemáticas e com relevo para o presente estudo, destacam-se:

- *A desmaterialização, eliminando o circuito do papel, e a sua substituição por processos informatizados e de acesso facilitado.*



- A *desburocratização*, diminuindo a complexidade dos processos, o volume de documentos e a rigidez das práticas administrativas.

Por outro lado a FA, através do Despacho nº 69/07, de 20 de Setembro do CEMFA definiu um conjunto de iniciativas no sentido de se proceder a reajustamentos na sua estrutura superior.

Seguidamente, o trabalho de campo permitiu identificar, caracterizar e problematizar a estrutura de comando, logística, administrativa e financeira da BA. Nesta fase, foi efectuado e descrito, o levantamento exaustivo da estrutura, as suas dependências funcionais internas e externas, as fragilidades, as potencialidades e os recursos humanos afectos. Ressalta desta abordagem, um diagnóstico situacional, detectado, assumido e partilhado por todos os entrevistados e convergentes com a observação efectuada no local. Relevam-se as principais dificuldades detectadas:

- Carência de recursos humanos face à estrutura;
- Circuitos administrativos redundantes, repetitivos e assente no documento físico;
- Dispersão de tarefas idênticas por vários órgãos;
- Ligações entre órgãos e serviços pouco dinâmicas e reguladas por normativos desajustados das realidades actuais;
- Actos e procedimentos administrativos inócuos;
- Capacidade dos equipamentos e sistemas informático instalados subaproveitada.

Esta fase foi acompanhada por uma preocupação constante em manter a imparcialidade, de forma que a observação não condicionasse o processo de ruptura. A construção de um modelo conceptual exigia um quadro mental desformatado.

Seguidamente, considerando a análise da estrutura existente, o seu funcionamento e os problemas associados, foram elencados os princípios previstos na MA adaptáveis aos ajustamentos organizacionais na BA. Verificou-se então, que qualquer reestruturação a realizar em unidades da FA, deve ter presente os princípios já referidos, sendo que as medidas de desburocratização e desmaterialização devem ser uma preocupação permanente de todo o comandante.

Nesta perspectiva foi enunciado um conjunto de alterações, articulando os vários princípios da MA com as necessidades de ajustamento averiguadas para os diversos órgãos que compõem a estrutura de comando e apoio da BA.

Considerando como objectivos prioritários a eficácia no desempenho e ganhos de eficiência, resultaram desta conjugação, a redefinição e agregação de tarefas em vários



órgãos, a extinção de outros e a contratualização externa de algumas actividades. Estas formulações permitiram dar resposta às três primeiras perguntas derivadas.

Por último e com base num exercício de sistematização, o estudo terminou com a construção de um modelo de estrutura orgânica do Comando e GA da BA, materializado num organograma (**Anexo C**) com diferenças significativas do que está em vigor.

No entanto, verificou-se também, a incapacidade prática de discriminar novas funções e tarefas o que, impossibilitou a afectação de recursos, com o rigor que a investigação obriga, aos órgãos previstos no modelo. Devido a esta limitação, não foi encontrada uma resposta precisa à quarta pergunta derivada.

Da globalidade do estudo resulta a resposta à questão central. A aplicabilidade dos princípios preconizados nos programas de MA, nos ajustamentos orgânicos na BA, obrigam a redesenhar a sua estrutura de comando, logística, administrativa e financeira.

Embora o modelo encontrado careça de verificação mensurável, as medidas preconizadas evidenciam uma intenção, comungada por grande parte dos intervenientes, de racionalização de meios, diminuição dos encargos administrativos e ganhos de eficiência. Estes objectivos, concretizáveis pela via da reorganização estrutural do comando e do GA, projectam-se, obviamente, em melhorias do cumprimento da missão da BA.

Assim e terminado o estudo, importa agora reflectir sobre o seu resultado e a metodologia seguida na investigação.

No que concerne ao método proposto e considerando as particularidades do tema, verificou-se a ausência de indicadores que o rigor científico exige para a validação de hipóteses. Por opção do autor, estas não foram formuladas. Entendeu-se, que criar uma amostra de observação empírica através das entrevistas realizadas, conduziria à junção de uma panóplia de opiniões cujo tratamento científico se tornaria impossível. Optou-se, então, pela utilização das experiências dos intervenientes, concomitantemente com os dados observados na BA e com a pesquisa bibliográfica efectuada, para responder à pergunta de partida e construir uma aproximação a um modelo estrutural.

Como resultado final, julga-se que esta abordagem de reestruturação da BA, aqui sustentada, pode constituir um contributo de reflexão para o grupo de trabalho que na presente data tem a missão de rever os manuais de organização da Força Aérea. Recomenda-se por isso o seu envio à Divisão de Operações do EMFA.

“Outra mudança faz de mor espanto / Que não se muda já como soía.”

Camões, in soneto



Bibliografia

Livros

AZEVEDO, Alfredo (2007). *Administração Pública: Modernização Administrativa, Gestão por Processos, CAF e SIADAP*. Porto: Vida Económica.

CARAPETO, Carlos, FONSECA, Fátima (2006). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. 2ª ed. Lisboa: Edições Sílabo.

CHIAVENATO, Idalberto (2000). *Administração - Teoria, Processo e Prática*. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, Makron Books.

FERREIRA, J. M. Carvalho, NEVES, José, CAETANO, António (2003). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: McGraw-Hill de Portugal.

MINTZBERG, Henry (1999). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. 2ª ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais: Volume 2*. 4ª ed. Lisboa: gradiva.

Publicações Militares

RFA 305-1(B) -Regulamento da Organização das Bases Aéreas. EMFA/3ªDIV. Lisboa: FAP.

Artigos

CORREIA, Hermano (2008). Certificação de sistemas integrados: *Revista da Qualidade*, nº 20, p 6-7

Legislação

Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro. *Diário da República* nº 285, I Série, p 4063-4079. Assembleia da República. Lisboa.

Lei nº 111/91, de 29 de Agosto. *Diário da República* nº 198, I Série-A, p 4490-4494.



Assembleia da República. Lisboa.

Decreto-Lei nº 51/93 de 29 de Fevereiro. *Diário da República nº 48, I Série-A, p 827-831.*
Assembleia da República. Lisboa.

Lei nº 4/04 de 15 de Janeiro. *Diário da República nº 12, I Série-A, p 311-316.* Assembleia da República. Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros nº 90/2005, de 13 de Maio. *Diário da República nº 114, I Série-B, p 4053-4054.* Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 8 de Julho. *Diário da República nº 149, I Série-B, p 4502-4504.* Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa

Despacho nº 60/05/A, de 29 de Dezembro, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

Resolução nº 39/06 de 21 de Abril. *Diário da República nº 79, I Série-B, p 2834-2866.*
Assembleia da República. Lisboa.

Despacho nº 38/07, de 26 de Fevereiro, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

Decreto-Lei nº 105/07 de 3 de Abril. *Diário da República nº 66, 1ª Série, p 2115-2134*
Assembleia da República. Lisboa.

Despacho nº 69/07, de 20 de Setembro, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

Despacho nº 116/07, de 12 de Dezembro, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

Directiva nº 01/08, de 01 de Janeiro, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

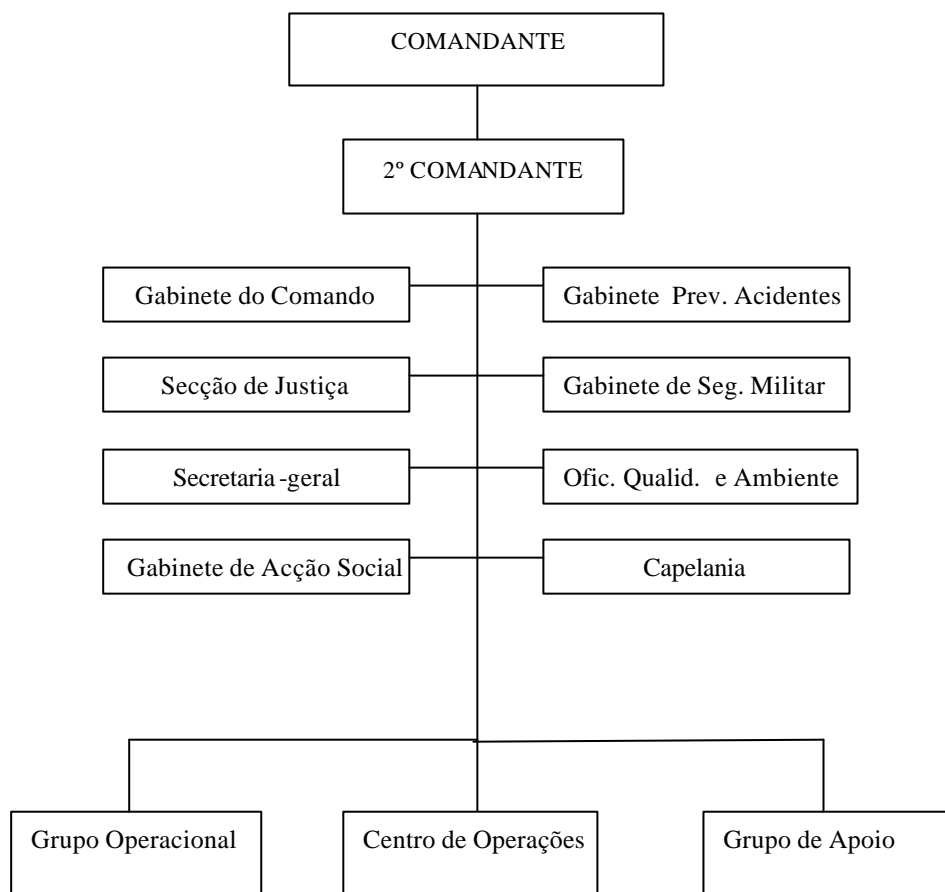
Directiva nº 02/08, de 02 de Janeiro do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

Resolução nº 38/08, de 28 de Fevereiro. *Diário da República nº 42, 1ª Série, p 1328-1322*
Assembleia da República. Lisboa.



Anexo A – Estrutura orgânica de Comando e Apoio da Base Aérea

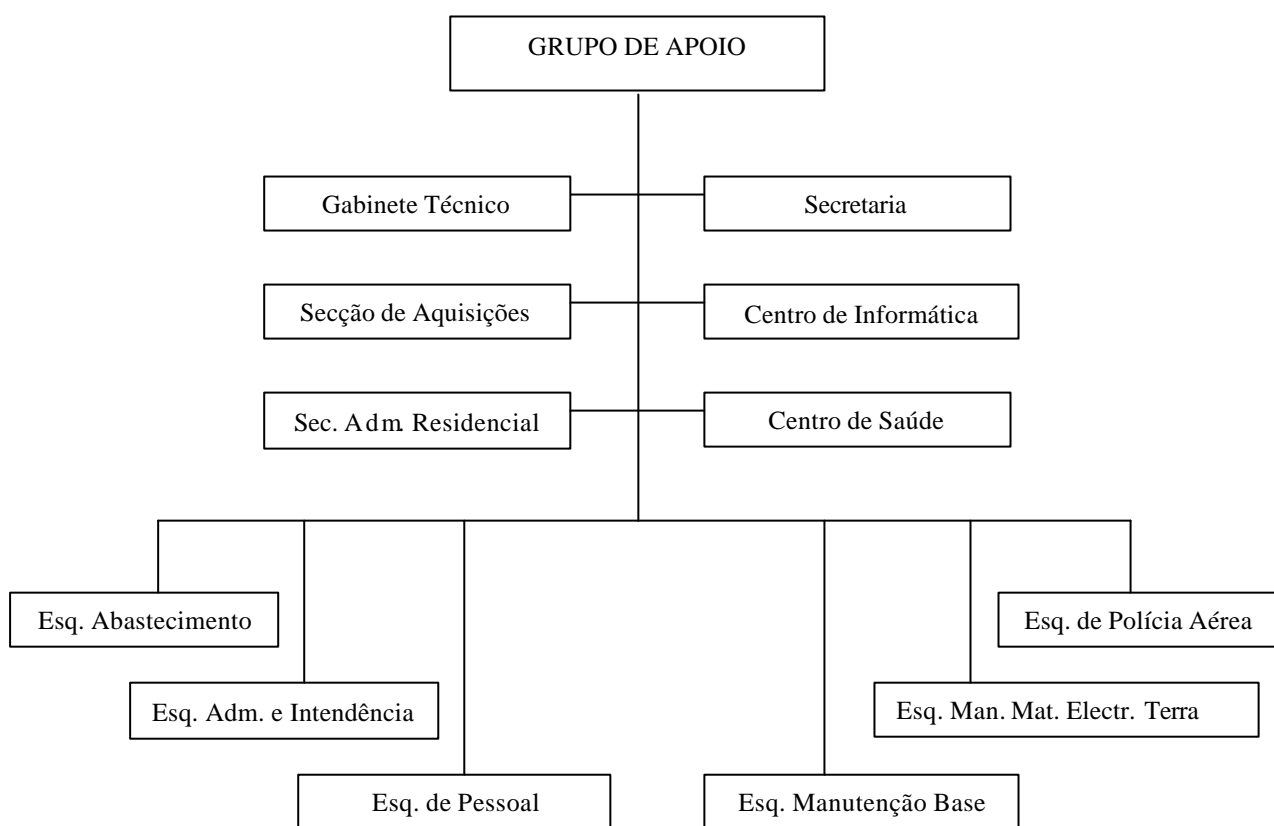
Estrutura de comando actual





Anexo A – Estrutura orgânica de Comando e Apoio da Base Aérea

Estrutura de apoio actual



**Anexo B – Recursos humanos afectos à estrutura orgânica de Comando e Apoio da Base Aérea nº 1**

BA1	OFIC. SUPER	CAP/SUB	SMOR/SCH	SAJ/1/2SAR	PRAÇAS	CIV (T.SUP)	CIVIS (ADM)	CIVIS (OPER)	CIVIS (AUX)	TOTAL
COM - OAD	1	2		2	2		1			8
COM - OPC	2	1		5	1		1			10
GA - SEC	1			1						2
GA - EAI		4		13	12		2	1	26	58
GA - EA	1	2		5	5					13
GA - EMB	1	5		14	19			7		46
GA - EMMET										
GA - EP	1	2		2	2		2		5	14
GA - EPA	1	2		5	31					39
GA - GT										
GA - CI	1	1		1	3					6
GA - SA		1		2	2					5
GA - CS	1	3		4	5					13
TOTAIS	10	23		54	82		6	8	31	214

TOTAL DA UNIDADE	94	169	126	47	436
-----------------------------	-----------	------------	------------	-----------	------------

COM - OAD – Comando – Órgão de apoio directo
COM – OPC – Comando – Órgãos de planeamento e controlo

**Anexo B – Recursos humanos afectos à estrutura orgânica de Comando e Apoio da Base Aérea nº 5**

BA5	OFIC. SUPER	CAP/SUB	SMOR/SCH	SAJ/1/2SAR	PRAÇAS	CIV(T.SUP)	CIVIS (ADM)	CIVIS (OPER)	CIVIS (AUX)	TOTAL
COM - OAD	1	3	1	3	3		3			14
COM - OPC	2	1	1	3						7
GA - SEC	1				1		1			3
GA - EAI		5	1	8	15		5	3	37	74
GA - EA	1	2		8	8				1	20
GA - EMB	1	1		5	6		1	25		39
GA - EMMET	1	2		14	8			6		31
GA - EP	1	3		8	5		2		11	30
GA - EPA	1	4		12	68					85
GA - GT		1			1		1		1	4
GA - CI	1	1		2	3					7
GA - SA		1		2			1			4
GA - CS	2	2		4	5					13
TOTAIS	12	26	3	69	123		14	34	50	331

TOTAL DA UNIDADE	100	388	230	101	819
-----------------------------	------------	------------	------------	------------	------------

COM - OAD – Comando – Órgão de apoio directo
COM – OPC – Comando – Órgãos de planeamento e controlo

**Anexo B – Recursos humanos afectos à estrutura orgânica de Comando e Apoio da Base Aérea nº 6**

BA6	OFIC. SUPER	CAP/SUB	SMOR/SCH	SAJ/1/2SAR	PRAÇAS	CIV(T.SUP)	CIVIS (ADM)	CIVIS (OPER)	CIVIS (AUX)	TOTAL
COM - OAD	2	3	2	2	2		3			14
COM - OPC	1	2		3	1		1			8
GA - SEC	1				2		1			4
GA - EAI		4		9	9		3	3	32	60
GA - EA	1	2		13	9					25
GA - EMB	1	2		7	15			21		46
GA - EMMET	1	2	1	15	5			8		32
GA - EP	1	4		6	4		2		6	23
GA - EPA	1	3		9	53					66
GA - GT		1			1					2
GA - CI	1	2		3	2					8
GA - SA		1	1	2	1					5
GA - CS	1	2		8	6	2				19
TOTAIS	11	28	4	77	110	2	10	32	38	312

TOTAL DA UNIDADE	112	286	203	84	685
-----------------------------	------------	------------	------------	-----------	------------

COM - OAD – Comando – Órgão de apoio directo
COM – OPC – Comando – Órgãos de planeamento e controlo

**Anexo B – Recursos humanos afectos à estrutura orgânica de Comando e Apoio da Base Aérea**

BA11	OFIC. SUPER	CAP/SUB	SMOR/SCH	SAJ/1/2SAR	PRAÇAS	CIV(T.SUP)	CIVIS (ADM)	CIVIS (OPER)	CIVIS (AUX)	TOTAL
COM - OAD	1	1	3		4	1				10
COM - OPC	1	3		3	2					9
GA - SEC	1			4	5		1		4	15
GA - EAI	1	4	3	7	12		5	1	35	68
GA - EA		2		8	2					12
GA - EMB	1	2		6	13			35	6	63
GA - EMMET	1	2		12	6			11		32
GA - EP	1	3		4	2		1		5	16
GA - EPA	1	4		9	62					76
GA - GT		1		1						2
GA - CI		3		3	4					10
GA - SA		1		2			1	1		5
GA - CS		3	2	2	9	1				17
TOTAIS	8	29	8	61	121	2	8	48	50	335

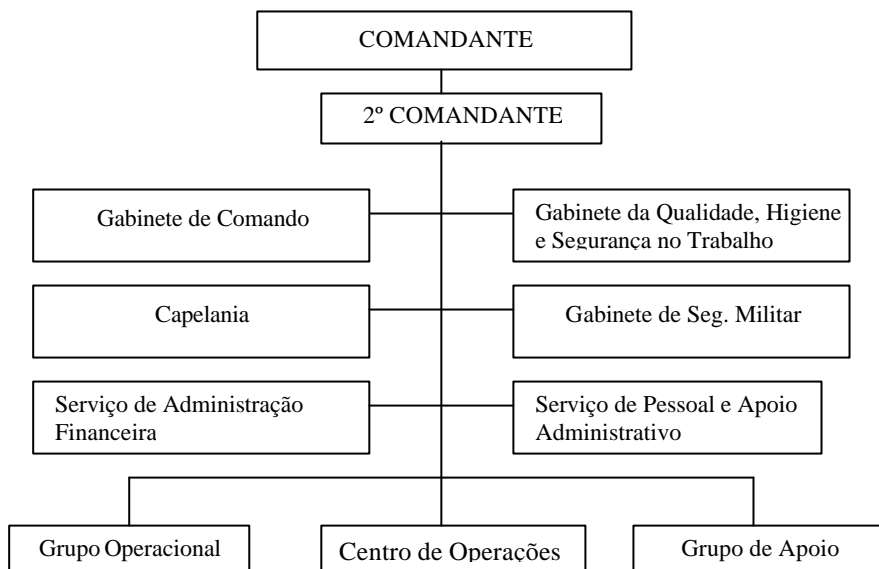
TOTAL DA UNIDADE	141	308	237	113	799
-----------------------------	------------	------------	------------	------------	------------

COM - OAD – Comando – Órgão de apoio directo
COM – OPC – Comando – Órgãos de planeamento e controlo

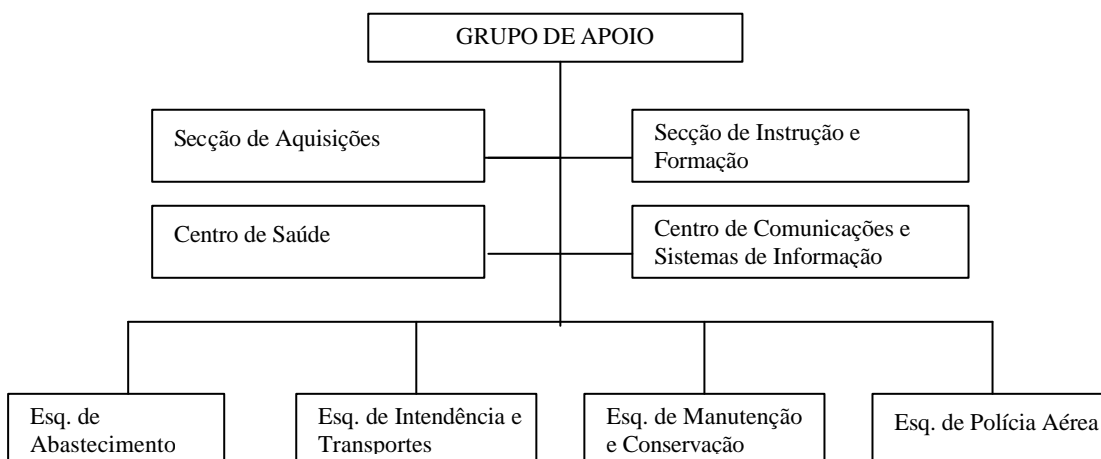


Anexo C – Redesenho da estrutura orgânica de Comando e Apoio da Base Aérea

Estrutura de comando



Estrutura de apoio



**Anexo D – Análise de custos de fornecimento de alimentação na BA5**

Universo de análise: Ano de 2007 na Base Aérea nº 5

Descrição do encargo	Valor mensal		Observações
Custo dos géneros (14.600X2.10)	30,660		
Remunerações com pessoal militar	12,310		
Remunerações com pessoal civil	18,800		
Horas extraordinárias	3,900		
Total	65,670		

- Custo médio dos géneros por refeição: 2,10€
- Fornecimento médio/mensal de 14600 2ª refeição
- Não foram contabilizados custos conexos (mat. de limpeza, hoteleiro, limpeza de instalações e outras)

- Encargos mensais com pessoal:

Pessoal militar – Graduados (1 CAP, 1SAJ, 1SAR) - $2.000+1700+1600 = 5300$

Pessoal militar – 8 Praças - $x870= 6960$

Pessoal civil - 5 Cozinheiros - $x740=3700$

- 10 Empregados de mesa - $x728=7280$

- 17 Auxiliares - $x460= 7820$

- Custo directo da 2ª refeição – **4,50€**

- Preço praticado em Instituições Públicas em 2007 por empresas contratualizadas – **3,60€**
(Portaria 112-A/2007 de 24JAN) do Ministério das Finanças e da Administração Pública)